FUNZIONE PUBBLICA

RIVISTA QUADRIMESTRALE

ANNO IV - N. 2/1998

ESTRATTO

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

Responsabilità e risposte delle pubbliche amministrazioni*

di Ernesto Bettinelli
Sottosegretario di Stato per la Funzione Pubblica

Limiterò il mio intervento ad alcune riflessioni, condizionate da un duplice punto di vista: quello critico dello studioso di diritto pubblico che, fino ad un anno fa, affrontava temi come quello in discussione in una prospettiva teorica, o quanto meno distaccata, e quello dell'uomo di governo che occupa non solo un luogo di osservazione privilegiato, ma che è responsabilmente ed anche emotivamente coinvolto nei processi in atto di profonda mutazione delle pubbliche amministrazioni.

Certamente l'art. 20 del d.lgs. n.29 del 1993, che prevede e disciplina i "controlli interni" è stato considerato per qualche tempo una "norma manifesto", l'indicazione di un possibile, ma improbabile, sviluppo dell'azione *trasparente ed efficiente* delle pubbliche amministrazioni. Insomma, quasi un auspicio di tempi migliori.

La mancata attuazione della disposizione in esame era conseguenza, per così dire, dello stato delle cose: del perdurante torpore in cui ancora si trovavano amministrazioni ingabbiate in un disordinato e inconcludente centralismo che poco spazio lasciava alla *pratica* della responsabilità.

E' vero che in quella stagione il clima della cultura amministrativa, i valori di riferimento incominciavano sensibilmente a mutare. Basti pensare alla parola-concetto "trasparenza" che è addirittura il presupposto e al tempo stesso l'obiettivo della legge n. 241 del 1990 con riferimento al procedimento amministrativo. Conseguentemente si consideri l'affermazione del principio generale dell'accesso agli atti da parte di tutti gli interessati.

Sulla stessa lunghezza d'onda si pone la riforma delle autonomie locali (leggi n. 142/1990 e 81/1993) con l'esaltazione della responsabilità politica, nel suo significato più pieno: *rendere conto* per subire il giudizio (politico) effettivo di quanti sono destinatari di atti di governo (locale).

Assistiamo dunque a una virtuosa contaminazione di questi principi nei confronti delle amministrazioni, sottratte al metodo democratico e attratte per storica vocazione dal modello autoritativo (per cui alle medesime – espressione del primato degli interessi generali o pubblici – non si richiede una quotidiana giustificazione della propria posizione, appunto, di supremazia).

Gli atti delle pubbliche amministrazioni non sono *incondizionati* o irrimediabili: possono essere rimossi, in quanto viziati, ma seguendo procedimenti tipici e tendenzialmente impersonali. Tali che il venir meno (attraverso l'annullamento) degli atti suddetti non provoca sostanziali ripercussioni sui modi di esercizio dell'attività ad opera delle amministrazioni, né tanto meno sulla loro capacità di organizzazione per produrre esiti utili alla convivenza.

Con il d.lgs. n. 29/1993 si introducono, viceversa, alcuni agenti per la mutazione genetica di una simile concezione-prassi, la compiuta percezione dei quali avverrà più tardi: sta avvenendo oggi.

L'istituzione (all'art.12) su larga scala degli *uffici per le relazioni con il pubblico* (U.R.P.) è un segnale notevole della prospettiva del dialogo quotidiano con i cittadini che procede per linee orizzontali. Insomma dell'amministrazione come servizio.

---

* Intervento al Convegno "Il controllo interno e la valutazione dei dirigenti: esperienze e prospettive delle regioni", promosso dalla Regione Liguria - Genova, 17 luglio 1998)

Per rendere davvero percorribile questa direzione è stato necessario sciogliere altri nodi storici in maniera radicale, quale il rapporto tra politica e amministrazione. Imporre, cioè, il principio della distinzione tra attività di indirizzo politico e attività di gestione, che può competere solo ai funzionari delle pubbliche amministrazioni tenuti al rigoroso rispetto del limite costituzionale dell'imparzialità.

La legge n. 127 del 1997 ha completato (art. 6) anche questo percorso, estendendo a tutte le situazioni un siffatto principio: anche a livello locale dove sopravvivevano zone di confusione, in quanto responsabilità gestionali si accumulavano a responsabilità politiche. In particolare, era riconosciuto ai sindaci il potere-responsabilità di rilasciare autorizzazioni, concessioni ecc. Gli effetti non apprezzabili di questa commistione e sovrapposizione di ruoli erano evidenti: deresponsabilizzazione dei dirigenti e dei funzionari responsabili dei servizi, nonché sospetto endemico di decisioni "clientelari" da parte degli organi politici. Oltre a ciò, risultava indebolita se non vanificata la stessa funzione di indirizzo politico in quanto povera di contenuti e di significati effettivi, non idonei a "guidare", appunto, la conseguente attività amministrativa.

Una tale riforma, ovviamente (e non poteva essere diversamente), ha destato, a dir poco, apprensioni soprattutto nei piccoli comuni con personale insufficiente e, molto spesso, non sufficientemente qualificato, responsabile *di fatto* della gestione di servizi, ma abituato alla copertura politica. In non pochi casi si è temuta una paralisi amministrativa di fronte al rifiuto di questo personale di assumere responsabilità anche formali.

Questa prevedibile (e anche giustificata, da un punto di vista di *adeguatezza amministrativa*) reazione (una sorta di paura del vuoto) ha, però, anche prodotto la scoperta di potenziali *risorse di scala*, al momento non esplorate. Si è compreso o, quantomeno, si sta comprendendo che per i piccoli comuni vi è la necessità e la possibilità di una razionalizzazione amministrativa collettiva: l'associazione tra enti locali contigui per la gestione di determinati servizi, il ricorso non casuale alle nuove tecnologie informatiche, nella consapevolezza che molto lavoro burocratico riduce i suoi tempi e massimizza i risultati in una dimensione di rete. Si è imposta come non più eludibile la questione della (ri)qualificazione e del coordinamento che possono efficacemente e con equilibrio (direi quasi per vocazione) essere svolte dalle province o da organismi fino ad oggi quasi dimenticati come i *comitati provinciali delle pubbliche amministrazioni*, presieduti dai prefetti. Figure, queste, che stanno progressivamente perdendo la loro posizione verticale ("gerarchica") di controllori o di meri rappresentanti dello Stato centrale in periferia, per divenire sempre più soggetti collaboratori e promotori di iniziative di sviluppo e di *buona amministrazione*, concordate in ambito locale.

I comitati provinciali – istituiti dal d.l. n. 152 del 1991, art. 17 – sono stati, non a caso, valorizzati dal d. lgs. n. 29 del 1993, all'art. 20, comma 6, che attribuisce loro il potere di avvalersi degli uffici di controllo interno delle amministrazioni territoriali e periferiche per la valutazione dell'attività delle medesime.

Insomma, è maturata o sta finalmente maturando non soltanto la cultura dell'efficienza, ma anche quella dell'efficacia e del rendimento; in altri termini: la cultura della *responsabilità effettiva*.

Da qui l'estrema attualità del tema dei controlli interni, dei nuclei di valutazione, delle misurazioni dei rendimenti nelle (e delle) attività amministrative, oggetto di questo convegno: convegno non teorico, ma soprattutto pratico, giacché si propone anche di analizzare e, per certi versi, di proporre l'esperienza della Regione Liguria.

Il concetto di responsabilità effettiva – su cui tanto insisto – comporta da parte delle amministrazioni *volontà e capacità di risposta* tendenzialmente immediata ai cittadini soprattutto quando lamentano disfunzioni o, peggio, ingiuste *vessazioni burocratiche*.

In proposito – per meglio spiegarmi – posso raccontare e commentare un caso che sto seguendo "in diretta" e in "tempo reale".

Proprio due giorni fa – 15 luglio – attraverso *internet* mi viene segnalata una vicenda non rara di malaburocrazia. Un cittadino, che aveva regolarmente venduto la sua autovettura nel 1982 (come documentato dal P.R.A. di Napoli), nel 1993 si vede notificata dalla polizia municipale di Forlì l'intimazione a pagare una contravvenzione per l'importo di lire 75.000 (più 9.100 di spese), per un'infrazione accertata nell'ottobre 1992, solo sulla base della targa.

Questo cittadino comunica immediatamente alla polizia municipale di Forlì la sua estraneità, in quanto non più proprietario. Dopo tre anni, gli perviene un'altra richiesta di pagamento (questa volta aumentato a lit. 280.740). A nulla valgono le reiterate rimostranze con ulteriori spiegazioni della "vittima": l'atto era ormai divenuto esecutivo e non rimaneva che ricorrere in via giurisdizionale... Per farla breve, il 15 luglio di quest'anno si presenta a casa del suddetto l'ufficiale giudiziario che lo invita al pagamento immediato di una somma pari a lit. 343.436, in mancanza del quale entro 20 giorni avrebbe provveduto a pignoramento con un ulteriore aggravio di spese per lit. 300.000.

Per disperazione questo cittadino ha pagato, ma ora chiede giustamente via-*internet* il modo per ottenere la restituzione di una somma ingiustamente versata.

Non potevo non interessarmi a questa storia emblematica, in un momento in cui il Dipartimento della Funzione Pubblica è in prima linea per affermare i principi della semplificazione amministrativa e di nuovi rapporti improntati alla fiducia e collaborazione tra p.a. e cittadini.

Ho utilizzato anch'io le risorse informatiche: ho trasmesso mediante *e-mail* al prefetto di Forlì il caso, pregandolo di accertare la situazione e di rispondermi al più presto con lo stesso mezzo.

La storia si presta a due riflessioni immediate.

I. Il diritto al risarcimento (anche morale) del cittadino che subisce "molestie burocratiche". Il principio è affermato *in nuce* nella l. n. 59 del 1997, all'art. 20, comma 5, lett. *h)*, che dispone l'adozione di regolamenti specifici che, tra l'altro, prevedano per i casi di "...ritardato o incompleto assolvimento degli obblighi e delle prestazioni da parte della pubblica amministrazione, forme di indennizzo automatico e forfetario...", da corrispondersi con la "massima celerità".

Il Dipartimento della Funzione Pubblica sta predisponendo queste normative e confido che possano rispondere adeguatamente anche a vicende come quella appena esposta.

II. Il richiamo alle nuove tecnologie informatiche, che hanno consentito a un cittadino di denunciare la propria situazione di disagio e a un sottosegretario "navigatore" di interessarsi immediatamente di quanto lamentato, intende sottolineare due aspetti. Il primo concerne la riduzione consistente dei costi delle attività amministrative. La via-*internet* per comunicare con un prefetto, la memorizzazione della documentazione acquisita attraverso cartelle informatiche ha evitato l'uso incontrollato del telefono, il consumo, per quanto possibile, di carta, l'archiviazione in fascicoli della "pratica" con relativi protocolli tradizionali da parte di personale di segreteria ed altri percorsi burocratici che hanno un costo soprattutto in termini di tempo-lavoro. Si possono fare due conti sia pure approssimativi: l'abbattimento è pari almeno al 99 per cento.

Questo intervallo definisce i parametri e i valori con cui occorrerà, sempre di più, valutare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa. Fa capire concretamente che cosa significa massimizzare le risorse, misurare i rendimenti.

Anche questa prospettiva è già tradotta in norme, sia pure per ora solo di indirizzo al legislatore delegato, nella già citata legge n. 59 del 1997, laddove all'art 17, comma 1 lett. *c)* stabilisce che ciascuna amministrazione deve provvedere periodicamente, almeno una volta all'anno, alla elaborazione di "specifici indicatori di efficacia, efficienza ed economicità ed alla valutazione comparativa dei costi, rendimenti e risultati". A tal fine – lett. *b)* – diviene indispensabile l'istituzione di "sistemi di valutazione sulla base di parametri oggettivi, dei risultati dell'attività amministrativa e dei servizi pubblici", non (più) in una dimensione autoreferenziale, ma facendo riferimento puntuale ai "diritti degli utenti" e alle organizzazioni che li rappresentano.

A questo fine l'organizzazione di *effettivi* servizi interni (che può richiedere anche l'apporto di consulenze professionali esterne) è espressione di amministrazioni non più fortini chiusi e diffidenti, bensì "ristrutturate" con tantissime e ampie "finestre aperte", in grado di ricevere e ascoltare anche il lamento degli amministrati: non per spirito di umana compassione, ma per procedere a quotidiane piccole autocorrezioni e innovazioni.